

На правах рукописи

ЛЮБКИНА Наталия Андреевна

**ПОЛИТИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

Специальность 23.00.02 –

**политические институты,
процессы и технологии**



**Москва
2012**

Диссертация выполнена на кафедре социологии
Московского государственного
гуманитарно-экономического института

Научный руководитель: доктор философских наук, профессор
ГЕРАСИМОВ Анатолий Васильевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
ЕМЕЦ Валерий Сергеевич

Ведущая организация: доктор политических наук
БОЧАРНИКОВ Игорь Валентинович
Военный учебно-научный центр Сухопут-
ных войск «Общевойсковая академия Воо-
руженных Сил Российской Федерации»

Защита диссертации состоится «16» марта 2012 г. в 13 часов на заседании диссертационного совета по политическим наукам (Д 212.141.20) в Московском государственном техническом университете им. Н.Э. Баумана по адресу: 105005, г. Москва, Рубцовская набережная, д. 2/18, УЛК, ауд. 720.

С диссертацией можно ознакомиться в научно-технической библиотеке МГТУ им. Н.Э. Баумана.

Автореферат разослан «13» февраля 2012 года.

Ученый секретарь диссертационного совета
Кандидат философских наук, доцент

С.А. Власов



Власов С.А.

017

1. Общая характеристика диссертации

Коррупция в России является одной из наиболее значимых проблем, препятствующих её эффективному развитию. Уровень и масштабы коррупции, многократно возросшие в последние десятилетия, негативно отражаются на инвестиционном климате, снижают международную заинтересованность в сотрудничестве с нашей страной.

Согласно данным Международной организации по борьбе с коррупцией Transparency International, Россия относится к числу наиболее коррумпированных стран мира. Так, анализ данных таблицы «Индекс восприятия коррупции за 2011 год» показал, что в рейтинге из 182 стран (в начале списка – наименее коррумпированные страны, в конце списка – страны, в которых коррупция наиболее распространена), Россия находится на 143 месте наряду с такими странами как Кения, Лаос, Папуа-Новая Гвинея, Таджикистан¹.

По данным Главного информационно-аналитического центра МВД России, в 2004 году на территории страны было выявлено 8,9 тысяч фактов взяточничества (получение и дача взятки), в 2005 году – 9,8 тысяч, в 2006 году – 11 тысяч, в 2007 году – 11,6 тысяч, в 2008 году – более 12,5 тысяч, в 2009 – 13, 1 тысяч, и в 2010 году – 12 тысяч². Средний размер взятки и коммерческого подкупа в России с начала 2011 года, по данным МВД РФ, составил 236 тыс. руб.

При этом очевидно, что официальная статистика в полной мере не отражает уровень и динамику развития преступлений данного вида по причине их высокой латентности. А это значит, что реальный уровень и масштабы коррупции значительно выше.

В последние годы в Российской Федерации был реализован ряд мер по противодействию коррупции. Так, в июле 2009 года был утвержден Национальный План по противодействию коррупции, на основании которого был принят ряд важнейших законодательных актов, в том числе и базовый закон «О противодействии коррупции». Помимо этого были приняты меры по ужесточению ответственности за коррупционные преступления, повышению прозрачности государственной и муниципальной службы и т.д.

Однако, несмотря на предпринимаемые меры, коррупция по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и модернизации национальной экономики, вызывает в российском обществе

¹ По данным Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р» URL: http://www.transparency.org.ru/CENTER/cpi_10.asp (дата обращения: 3.12.2011).

² По данным Министерства Внутренних дел Российской Федерации URL: <http://mvdinform.ru/> (дата обращения: 26.12.2011).

серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз национальной безопасности.

Это, в свою очередь, предполагает необходимость исследования данного явления и выработки мер по противодействию ему в интересах обеспечения национальной безопасности Российского государства.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловливается следующими обстоятельствами:

Во-первых, тем, что коррупция все активнее становится фактически одним из атрибутов функционирования российского государства, неотъемлемой составляющей его взаимоотношений с гражданами, что порождает не только недопустимые диспропорции в системе управления и функционирования государственных институтов, но и влияет на формирование общественного сознания, которое утрачивает доверие к власти и веру в справедливость.

Во-вторых, необходимостью осмысления сущности и содержания коррупции как явления современной мировой политической практики, наиболее прогрессирующего в государствах, претерпевающих, подобно Российской Федерации, политическую и социально-экономическую трансформацию и подвергающихся воздействию различного рода деструктивных сил.

Неопределенность восприятия коррупции как деструктивного явления, подрывающего основы государственного строя, предполагает произвольность его толкования и, соответственно, принятие неэффективных мер по противодействию данному явлению.

В-третьих, особой ролью и значением государственной антикоррупционной политики в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации в процессе становления нового мирового порядка, преобразования самой российской государственности.

В-четвертых, необходимостью переосмысления содержания и основных направлений государственной политики Российской Федерации по противодействию коррупции.

Несмотря на реализованный в течение последних лет комплекс антикоррупционных мер, ситуация в данной сфере не привела к позитивным результатам. Уровень коррупции в стране не только не снизился, но и на ряде направлений даже возрос, о чем свидетельствуют как экспертные данные международных институтов, так и результаты опросов среди населения страны. Повышение эффективности противодействия коррупции является насущной потребностью и одной из важнейших предпосылок успешного развития России и укрепления ее национальной безопасности.

Степень научной разработанности проблемы

Правомерно отметить, что в целом по проблемам коррупции и мерам по противодействию ей имеется обширная отечественная и зарубежная научная литература и нормативно-правовая документация.

До недавних пор в научных работах, посвященных деструктивным явлениям, связанным с коррупцией, основной акцент авторы делали на экономических, социальных, правовых, морально-этических аспектах проблемы, тогда как политическим аспектам этого социального явления уделяли значительно меньше внимания. В данной работе предпринята попытка исследовать пути и возможности формирования более эффективной антикоррупционной политики в современной России, при этом делая акцент на анализе ее общественно-политического измерения.

Обращаясь к политологическому анализу коррупции и механизма противодействия этому негативному социальному явлению, автор отдает отчет в том, что комплексное решение этой задачи возможно лишь на базе междисциплинарного взаимодействия политологии, социологии, конфликтологии, юриспруденции и других наук. Именно этим объясняется деление источников на следующие группы.

Первую группу источников составляют труды ученых, внесших значительный вклад в научно-методическую и практическую разработку проблемы. Так, содержательные характеристики коррупции и ее проявлений в современной отечественной политической практике нашли отражение в работах В.В. Астанина, Б.В. Волженкина, А.И. Гурова, А.И. Долговой, Н.А. Егоровой, А.И. Кирпичникова, А.Н. Кузнецова, С.М. Максимова, А.И. Мизерий, Г.К. Мишина, А.А. Прохожева, Н.В. Селихова и других ученых. В работах этих авторов исследованы причинно-следственные аспекты коррупции и их влияние на национальную безопасность страны в границах общей теории безопасности.

Вторую группу источников составляют труды, посвященные исследованию коррупции в различных сферах общественной жизни. Речь идет о юридической, политической, экономической и моральной оценке этого негативного явления. Наибольший интерес представляют исследования И.Е. Кузнецовой, В.В. Лунева, В.К. Максимова, С.С. Сулакшина и других.

Третью группу источников представляют работы, нацеленные на поиск и научное обоснование путей наиболее эффективного предотвращения коррупции и борьбы с ней. В частности непосредственно вопросам противодействия коррупции посвящены работы С.В. Аленкина, Д.И. Аминова, И.В. Бочарникова, С.В. Васильева, В.И. Гладких, А.И. Долговой, А.Ю. Зубкова, Н.М. Лунеева, В.В. Казанцева, С.М. Шахрая и ряда других известных ученых.

Непосредственно по теме диссертации в последнее десятилетие появился ряд работ. Среди них исследования С.В. Алексеева, М.Ю. Жужома, А.М. Ломова, В.В. Сыроватко и других ученых.

Четвертая группа представлена работами зарубежных авторов по проблемам коррупции и противодействия данному явлению. Большое внимание зарубежными исследователями в данной области уделяется не только глобальным и региональным проблемам коррупции, но и развитию данного явления непосредственно в России. Среди работ зарубежных авторов, посвященных восприятию и анализу развития коррупции в России, а также проблемам противодействия коррупции, выделяются исследования таких специалистов, как С. Роуз-Аккерман, Г. Герберт фон Арним, Дж. Най и другие.

Важное значение для анализа рассматриваемых в настоящей диссертации проблем имеют нормативные правовые акты национального и международного уровня по противодействию коррупции, принятые в последние годы. Таковыми, в частности, являются универсальные и региональные международные нормативные правовые акты в сфере противодействия коррупции, а также антикоррупционное законодательство и практика его применения в зарубежных странах, материалы международной экспертизы российского антикоррупционного законодательства, разработки и рекомендации МВФ, Мирового банка, НПО «Трансперенси Интернешнл» и других международных организаций.

Среди отечественных нормативных правовых актов, сыгравших важную роль в формировании антикоррупционной стратегии, следует выделить такие документы, как: Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 года № 815 «О мерах по противодействию коррупции», Национальный план противодействия коррупции и др.

Таким образом, можно утверждать, что в отечественной и зарубежной науке создана определенная база для дальнейшего углубленного исследования проблем противодействия коррупции. Тем не менее, несмотря на значительный объем публикаций и документов, посвященных коррупции и ее проявлениям в современной политической практике, непосредственно проблема противодействия коррупции не является достаточно разработанной.

Изучение имеющегося материала позволяет очертить круг наименее разработанных, либо вообще не разработанных вопросов, определить некоторые дискуссионные моменты.

Прежде всего, следует отметить, что в изучении сущности и содержания коррупции преобладают правовые и экономические подходы. В то же время коррупция значительно реже анализируется с политологической точки зрения. Соответственно, используемые при этом понятия еще не обрели категориального статуса и нуждаются в дальнейшей разработке. Имею-

шие работы посвящены лишь отдельным политологическим вопросам нейтрализации или преодоления коррупции. Однако целостного, системного решения проблемы противодействия коррупции в прямой постановке в рассмотренных теоретических источниках не просматривается.

Важно также подчеркнуть недостаточность политологической оценки коррупционных процессов, происходящих во всех сферах общественной жизни российского государства. Объективная действительность достаточно убедительно показывает всю сложность и опасность указанного явления, которое давно вышло за рамки бытовых отношений и переместилось в сферу политической власти, политических отношений и процессов, которые непосредственно влияют на национальную безопасность страны.

К настоящему моменту, таким образом, назрела объективная необходимость систематизации имеющихся взглядов и развития теоретической базы, связанной с понятием «коррупция», а также с разработкой комплекса действенных политических механизмов противодействия коррупции в Российской Федерации. Все это позволило определить объект и предмет исследования, сформулировать его цель и задачи.

Объектом исследования является коррупция как феномен современной политической действительности, а **предметом** – политический механизм противодействия коррупции в Российской Федерации и основные направления антикоррупционной деятельности государства.

Цель исследования состоит в том, чтобы на основе существующих теоретико-методологических подходов к феномену коррупции проанализировать отечественный и зарубежный опыт реализации политических механизмов противодействия коррупции и выработать научно обоснованные рекомендации органам государственной власти и государственного управления Российской Федерации по повышению эффективности их антикоррупционной деятельности.

Реализация данной цели в диссертационном исследовании достигается постановкой и решением следующих конкретных задач:

1. Изучить основные научные подходы к исследованию коррупции как явления современной политической действительности.
2. Уточнить сущность, содержание коррупции, классификацию современной коррупции.
3. Рассмотреть политические механизмы, способы и технологии противодействия коррупции, применяемые в России и зарубежных государствах, а также на международном уровне.
4. Проанализировать опыт и практику реализации политических технологий борьбы с коррупцией в Российской Федерации.
5. Выявить основные направления совершенствования политических технологий противодействия коррупции в современных условиях.

Методологическую основу исследования составляют основные диалектические принципы всеобщей взаимосвязи и развития социально-политических явлений и процессов, а также принципы объективности, историзма, детерминизма, философские и общенаучные методы познания. В диссертации использован понятийно-категориальный аппарат политологической науки применительно к объекту и предмету исследования.

Источниковую базу исследования составляют научные труды по проблемам национальной безопасности, издания, публикации отечественных и зарубежных авторов по проблемам политических технологий, коррупции. Широко используются информационно-справочные материалы, содержащие сведения о состоянии и развитии коррупции в мире и в Российской Федерации, а также положения международного права, законодательные и иные нормативно-правовые акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции.

В качестве эмпирического материала в диссертации используются результаты мониторинга развития коррупции в России, осуществляемого рядом международных институтов, а также официальная статистка органов государственной власти Российской Федерации о состоянии и мерах по противодействию коррупции.

Достоверность результатов исследования обеспечивалась формально-логической непротиворечивостью и корректностью исходных методологических позиций автора, применением апробированных методик и инструментария, обоснованным выбором данных мониторинга развития коррупции в Российской Федерации, позволивших сделать аргументированные предположения и выводы. Для обеспечения объективности результатов исследования использовалось консультирование со специалистами по рассматриваемой проблеме.

Научная новизна диссертационного исследования заключается, прежде всего, в самой постановке, обосновании и способах решения актуальной научной проблемы – политологическом анализе природы и сущности коррупции, выявлении специфики ее состояния в России, причин, вызвавших активизацию ее развития в последние десятилетия, полученных результатах анализа отечественного опыта противодействия коррупции, а также в определении основных направлений деятельности органов государственной власти по совершенствованию государственной антикоррупционной стратегии.

Более конкретно научная новизна диссертации заключается в достижении следующих научных результатов:

- уточнении сущности феномена коррупции и определении тенденций ее современного развития;
- определении состояния и тенденций развития коррупции на современном этапе развития Российской Федерации;

- определении политико-правовых принципов и технологий противодействия коррупции;
- обосновании и разработке общих подходов к совершенствованию стратегии противодействия коррупции в Российской Федерации.

По результатам проведенного исследования на **защиту выносятся следующие положения:**

1. Авторская интерпретация сущности и содержания коррупции, представляющего собой социальное явление, заключающееся в разложении общества и государства, когда государственные служащие, лица, уполномоченные на выполнение государственных и иных управленческих функций, в том числе и в частном секторе, используют свое служебное положение, статус и авторитет занимаемой должности вопреки интересам службы и установленным нормам права и морали в целях личного обогащения или в групповых интересах.

2. Результаты анализа и оценки состояния коррупции в Российской Федерации, а также причин и условий, обусловивших активизацию ее развития в последние десятилетия.

3. Сущность и содержание политического механизма противодействия коррупции в Российской Федерации как внутренне взаимосвязанной совокупности компонентов системы - политических и правовых норм, институтов, порядка и правил деятельности, направленной на искоренение коррупции и ее предпосылок в современной общественно-политической практике.

4. Основные направления совершенствования деятельности органов государственной власти по противодействию коррупции в Российской Федерации, включающие комплекс мер по совершенствованию нормативно-правовых основ антикоррупционной политики государства и повышению эффективности государственного управления в интересах противодействия коррупции.

Теоретическая и практическая значимость работы

Положения и выводы, изложенные в диссертации, могут представлять методологическую основу для продолжения исследования феномена коррупции, его места и роли в современном политическом процессе. Избрание в качестве объекта исследования феномена коррупции должно привлечь внимание исследователей-политологов к изучению динамики коррупции, прогнозированию возникновения ее новых видов и форм. Это позволит корректировать выбор оптимальных методов предотвращения и преодоления основных проявлений коррупции в современной отечественной политической практике.

Практическое значение диссертации состоит и в том, что её основные положения могут быть использованы при выработке стратегии антикоррупционной политики, разработки комплекса политико-правовых технологий, ориентированных на эффективное решение целей и задач эффективного социально-экономического и политического развития Российской Федерации, укрепления ее международного авторитета.

Результаты исследования могут найти применение в преподавании политологии, философии, социологии, других гуманитарных и общественных наук в высших учебных заведениях Российской Федерации.

Апробация научных результатов. Основные положения диссертации обсуждались на кафедре социологии Московского государственного гуманитарно-экономического института, излагались в выступлениях на Международной научно-практической конференции «Современные направления развития гуманитарных наук» (Пекин, 05-13 ноября 2011), Общероссийской научной конференции «Актуальные вопросы развития Российского государства, гражданского общества и человека» (Москва, 30 ноября 2011).

Основные результаты исследования нашли отражение в шести научных статьях, общим объемом 3.2 п.л., из них в издательствах, рекомендованных ВАК Минобрнауки – 2.

Структура диссертация состоит из введения, трех глав, семи параграфов, заключения и списка литературы. Объем диссертации составляет 195 страниц.

Основное содержание диссертации

Во **введении** дается обоснование актуальности темы диссертационного исследования, характеризуется состояние ее разработанности в научной литературе, формулируются его объект, предмет, цель, задачи, новизна и положения, выносимые на защиту.

В первой главе **«Теоретико-методологические подходы к исследованию коррупции как угрозы национальной безопасности России»** анализируются наиболее известные подходы к осмыслению природы и сущности коррупции, ее определению. Осуществляется политологический анализ наиболее распространенных видов коррупции, причины и факторы, определяющие современное состояние и развитие коррупции в Российской Федерации.

Первый параграф первой главы «Понятие и сущность коррупции как явления политической действительности» посвящен анализу современных подходов зарубежных и отечественных ученых к исследованию коррупции и определению на этой основе авторской концепции сущности и содержания современной коррупции.

К настоящему времени в зарубежных обществоведческих науках сложились четыре подхода к исследованию коррупции.

Первый – это традиционный, «идеалистически-философский», известный также как «морализаторский» или «конвенциональный» подход. Наиболее известным его представителем был немецкий ученый К. Фридрих, рассматривавший коррупцию как поведение, отклоняющееся от преобладающих социальных норм и обусловленное мотивацией получения личной выгоды за общественный счет. В рамках данного направления американские ученые Д. Саймон и Д. Эйтцен предлагают рассматривать коррупцию как проявление девиации элит.

Второе направление – «ревизионистская» школа анализа коррупции, которая связана с работами исследователей стран третьего мира. Большинство политологов и социологов считают коррупцию болезнью развивающихся обществ, результатом, следствием и/или проявлением незавершенной модернизации и бедности. Представители этой школы, например, Х. Абуэва, Д. Бэйли, Н. Лефф, К. Лейес выступают против односторонне-негативистского подхода к коррупции как общественной патологии. Напротив, они утверждали, что коррупция может выполнять позитивные функции в плане интеграции, развития и модернизации обществ «третьего мира».

Экономические, рыночно-центристские подходы к изучению коррупции рассматривают ее как форму социального обмена, а коррупционные платежи – как часть транзакционных издержек. Одним из наиболее известных представителей данного направления является С. Роуз-Аккерман. В рамках этого подхода коррупция связывается с чрезмерным вмешательством государства в экономические процессы.

Наконец, марксистский подход, в рамках которого коррупция рассматривается как основной порок капитализма, в значительной мере утратил свое значение вследствие крушения коммунистических режимов и всеобщего признания факта широкого распространения в них коррупции.

Достаточно широкий спектр исследовательских подходов характерен и для отечественных специалистов в данной области. Практически все известные определения коррупции в отечественных науках можно свести к двум основным подходам.

В соответствии с первым, более узким пониманием, коррупция – это ивлечение чиновником личной выгоды из своего положения в системе государственной власти или из связанного с ним своего общественного статуса, при обязательном условии осуществления сделки с другой стороной, находящейся вне государственной службы или внутри нее. Такого рода сделку государственного чиновника с другой стороной принято называть взяткой, а саму ситуацию – подкупом. В то же время, очевидно, что коррупция выходит за рамки взяток, подкупа должностного лица, а приобретает характер

стиля поведения. При этом коррумпированные связи не обязательно характеризуются устойчивостью, длительностью. Все зависит от внутренней установки человека, его готовности использовать свои полномочия в собственных корыстных интересах. Сама природа коррупции подразумевает многообразие мотивов. Ими могут быть политическая борьба, преследующая политические цели, перераспределение собственности или привилегий в обществе, нарушение закона и многое другое.

Поэтому при втором, более широком понимании, коррупция это любое, осуществляемое при любых условиях извлечение выгоды из своего положения в системе государственной власти или из связанного с ним своего общественного статуса в корыстных целях. В этом смысле коррупция понимается как разложение государственной власти, разрушение механизмов, обеспечивающих ее функционирование в общественных интересах, и формирование и укрепление механизмов ее функционирования в интересах отдельных лиц, структур, организаций, разложение самой системы государственного управления.

Проанализировав все вышеперечисленные определения коррупции, автор приходит к мнению, что в целом коррупции присущи следующие признаки:

- это, прежде всего, социальное явление, которое, в конечном счете, приводит к разложению всего гражданского общества и государства, когда коррупционные деяния становятся повседневной нормой жизни общества;
- имеется определенный круг субъектов данного правонарушения (это, прежде всего, государственные служащие, лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, а также лица, уполномоченные на выполнение управленческих функций в частном секторе);
- использование указанными субъектами (путем действия или бездействия) своего служебного положения, своего правового статуса и авторитета занимаемой должности (причем авторитета не своего собственного как гражданина, а именно авторитета должности) вопреки интересам службы и установленным нормам права и морали;
- деятельность вышеназванных субъектов как в целях личного обогащения, так и в интересах других лиц либо корпоративных интересах.

На основе анализа вышеприведенных определений коррупции, а также ее наиболее очевидных признаков, представляется возможным дать следующее определение.

Коррупция – это социальное явление, заключающееся в разложении общества и государства, когда государственные служащие, лица, уполномоченные на выполнение государственных и иных управленческих функций, в том числе и в частном секторе, используют свое служебное положение, статус и авторитет занимаемой должности вопреки интересам службы и уста-

новленным нормам права и морали в целях личного обогащения или в групповых интересах.

Данное определение, на наш взгляд, в наибольшей степени отражает сущность данного явления, отражающего специфику отношений особой зависимости между субъектами политической, хозяйственной и иной деятельности, которая предполагает оказание разного рода услуг за разнообразное официально не предусмотренное вознаграждение.

Второй параграф первой главы «Политологическая характеристика основных форм коррупции и условий их проявления» посвящен анализу наиболее распространенных проявлений коррупции.

В исследовании представлена авторская классификация коррупции, в качестве оснований которой определены: сферы проявления коррупции, статус ее субъектов, ее уровень, а также степень общественной опасности данного явления.

Особую значимость в современной политической практике имеет политическая коррупция, представляющая собой социально-политическое явление, характеризующееся как социально-политическая борьба за власть с использованием коррупционных методов.

Другим наиболее распространенным видом коррупции является экономическая коррупция. Наиболее распространенными проявлениями коррупции в этой сфере являются: коммерческий подкуп; получение взятки; провокация взятки или коммерческого подкупа; незаконные получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую или банковскую тайну, в случае совершения соответствующего деяния путем подкупа; другие действия, в основе которых лежит подкуп или дача взятки.

По статусу субъектов различаются следующие виды коррупции: коррупция в органах власти и коррупция в частном секторе. В основе коррупции в органах власти лежит неправомерное и корыстное использование ресурсов власти, в том числе в негосударственном секторе на уровне местного самоуправления.

Наиболее очевидными проявлениями коррупции в негосударственных организациях либо в частном секторе является сращивание бюрократии и бизнеса, а также деятельность различного рода неправительственных организаций. В частности, обращает на себя внимание получившая широкое развитие в России так называемая правозащитная деятельность, в рамках которой российским гражданам оказывается не столько содействие в отстаивании их прав, но и различного рода услуги, как «обойти закон».

По уровням функционирования коррупцию можно разделить на: низовую, верхушечную и вертикальную.

Низовая (индивидуальная) коррупция в основном распространена на среднем и низшем уровнях государственной и муниципальной службы и

охватывает повседневную жизнь большинства граждан и деятельность юридических лиц, которые взаимодействуют с чиновниками тех же уровней (регистрации, штрафы, лицензирование и различные разрешения и т.п.).

Верхушечная коррупция охватывает политиков, работающих в органах власти, высшее чиновничество и сопряжена с принятием решений, имеющих высокую цену (лоббирование и принятие законов, государственные заказы, изменение форм собственности и т.п.).

Между вершинной и низовой коррупцией часто налажены отношения взаимной зависимости, детерминированности, общности организационного, социально-психологического характера. Это позволяет выделить «вертикальную» коррупцию, соединяющую оба вида коррупции и свидетельствующую о ее переходе к организованным формам – коррупционным сетям и сообществам.

По степени общественной опасности коррупционные проявления различаются как коррупция-проступок и коррупция-преступление. Их отличием является то, что коррупционные проступки содержат действия, не наказуемые в уголовном порядке.

Таким образом, как показывает анализ наиболее распространенных видов коррупции, данное явление характеризуется чрезвычайным многообразием, а также способностью к мимикрированию в зависимости от складывающихся реалий. Поэтому приведенная классификация коррупции не может считаться законченной и в большей степени может послужить своего рода основой для дальнейших изысканий в этом направлении.

В третьем параграфе первой главы «Состояние, факторы и содержание современных тенденций развития коррупции в России» представлен политологический анализ состояния коррупции в России, а также наиболее значимых проблем, препятствующих эффективной реализации антикоррупционной стратегии.

В ходе исследования установлено, что также как и в других странах мира, проявления коррупции в России имели место фактически на всех этапах ее развития. Борьба с коррупционными проявлениями, в том числе в периоды жесткого администрирования и идеологизации общественных отношений в советскую эпоху, хотя и снизила уровень коррупции, но не искоренила данное явление из отечественной политической практики. В значительной мере этому способствовала атмосфера всеобщего дефицита, развитая сеть кланово-родственных отношений, характерных для большинства союзных республик, прежде всего, закавказских и среднеазиатских, а также проявления суррогатных форм конкуренции в виде различного рода приписок в рамках идеологизированного социалистического соревнования.

Особый размах коррупционные преступления приобрели на рубеже 70-80-х годов в процессе дальнейшего ослабления советской государствен-

ности. Поразивший страну общесистемный кризис, следствием которого стал распад СССР на рубеже 80-90х годов XX столетия, смена общественно-экономической формации и реализация концепции «шоковой терапии» в значительной мере способствовали как дальнейшей криминализации общественных отношений особенно в финансово-экономической сфере, так и непосредственно развитию коррупции в российском обществе.

Именно в этот период произошел коренной перелом в общественном сознании населения страны. Нарушения законодательства, а также каких-либо морально-этических норм перестали восприниматься как неприемлемые явления. Напротив, в общественном сознании стали все прочнее укореняться стереотипы культа личного эгоистического преуспеяния и обогащения.

Все это создало питательную среду для развития коррупции в стране. И хотя данное явление изначально присуще любому государственному образованию, девальвация нравственно-этических норм, повсеместное нарушение и игнорирование законодательства в ходе приватизации государственной собственности и другие издержки «шоковой терапии» привели к тому, что в России в конце 90-х годов XX столетия коррупция приобрела массовый и системный характер.

Так, по данным МВД России, в 2009 году правоохрнительными органами было выявлено более 40,5 тысячи преступлений коррупционной направленности, каждое 3-е из них – уличение во взяточничестве (12,5 тысячи). По 9,8 тысячи преступлений этого вида уголовные дела направлены в суд. К уголовной ответственности привлечено 6 тысяч человек. 1 300 осуждены за взяточничество. В 2010 году, по информации председателя Следственного комитета А. Бастрыкина, количество выявленных коррупционных деяний всеми правоохрнительными органами страны возросло на 42% и составило почти 60 тысяч преступлений. Выявлено около 12 тысяч фактов взяточничества.

В 2011 году, по данным Главного управления экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России, число случаев вымогательства взяток снизилось на 9%, но при этом средний размер взятки и коммерческого подкупа в России составил 236 тыс. руб.

Проблема усугубляется тем, что сейчас коррупция выходит за национальные границы. Доходы от нее после «отмывания» включаются в национальные и международные финансовые потоки, подрывая государственные и международные основы власти и экономики.

В последние годы органами государственной власти России сделаны важные шаги по практической реализации антикоррупционной стратегии. Прежде всего, обращает на себя внимание тот факт, что коррупция была официально признана одной из наиболее значимых угроз национальной безопасности, а ее преодоление важнейшим национальным приоритетом.

Принятыми мерами удалось несколько стабилизировать ситуацию в этой области. Тем не менее, кардинально улучшить ситуацию в этой сфере не удалось. Одной из важных причин, на наш взгляд, является несоответствие реализуемых мер уровню и состоянию коррупции в стране. Несмотря на позицию Президента России Д.А. Медведева, согласно которой противодействие коррупции должно быть системным и охватывать все основные сферы жизнедеятельности, тем не менее, на практике эта деятельность носит достаточно разрозненный характер. Более того, очевидно, что противодействие коррупции, по-прежнему являясь прерогативой правоохранительных органов, обретает в значительной мере ведомственный характер, что, на наш взгляд, неоправданно, поскольку деятельность правоохранительных органов рассчитана, в первую очередь, на выявление и пресечение уже совершенного преступления или правонарушения, на сдерживание преступности, в том числе коррупционного характера. На предупреждение и профилактику коррупционных проявлений процессуальные средства оказывают лишь частичное воздействие. И именно в этом заключается самая главная причина низкой результативности реализации антикоррупционной стратегии.

Теоретический анализ проблем противодействия коррупции связан не только с оценкой ее состояния, но и выявлением причин ее порождающих и способствующих развитию. Таковыми, по мнению автора, являются:

- стремительный, непродуманный переход к рыночным отношениям на фоне глобализационных процессов в мире;
- необоснованная приватизация, проведенная со значительными нарушениями, в результате которой в выигрыше оказалась незначительная часть новых собственников;
- неэффективность управления (незаконченность и несовершенство административной реформы);
- изъяны законодательства и его отставание от развития социально-экономических отношений;
- состояние общественной морали, насаждение новых нравственных ценностей, центральное место среди которых занимает культ личного преуспевания и обогащения, а деньги являются мерилом и эквивалентом жизненного благополучия;
- высокий разрыв между очень богатыми и очень бедными слоями населения;
- неэффективность функционирования большинства институтов власти;
- отсутствие развитого гражданского общества;
- низкое материальное обеспечение государственных служащих и отсутствие гарантированного социального пакета и другие.

Коррупцию порождают и несовершенные правовые и нормативные акты, регламентирующие отношения предпринимателей на внутреннем и внешнем рынках.

Все это, в конечном итоге, стимулирует развитие коррупции в стране и предопределяет необходимость совершенствования государственной антикоррупционной политики.

Во второй главе «**Политический механизм как инструмент противодействия коррупции в Российской Федерации**» раскрываются теоретические положения, определяющие сущность и содержание политического механизма, а также политико-правовые принципы и технологии, реализуемые в процессе противодействия коррупции.

Первый параграф второй главы «Сущность и содержание политического механизма противодействия коррупции в Российской Федерации» посвящен определению сущности и содержания политического механизма противодействия коррупции.

В ходе исследования установлено, что применительно к процессу противодействия коррупции использование термина «механизм» позволяет представить упорядоченную деятельность, посредством которой искомая цель, то есть искоренение коррупции, достигается. Учитывая, что любые политические механизмы являются лишь инструментарием достижения политических целей, следует констатировать, что политический механизм противодействия коррупции представляет собой внутренне взаимосвязанную совокупность компонентов системы, выражающей единство политических и правовых норм, институтов, порядка и правил деятельности, направленной на искоренение коррупции и ее предпосылок в современной общественно-политической практике.

К функциям политического механизма противодействия коррупции следует отнести функции правового, структурного и ценностного регулирования, а также классические функции менеджмента.

Правовое регулирование противодействия коррупции означает способность государства вести борьбу с коррупцией на основе права и предусматривает разработку и принятие новых нормативно-правовых актов, корректировку старых. Кроме того, правовое регулирование предусматривает законодательное закрепление или запрещение естественно сложившихся порядков.

Структурное регулирование в этой сфере означает способность решать проблемы противодействия коррупции с помощью создания и введения новых, закрепления (или запрещения) существующих организационных структур, социальных институтов, специальных организаций.

Ценностное регулирование процессами противодействия коррупции заключается в целенаправленном изменении социальных ценностей, включая социальные нормы поведения социума. В частности, речь идет о преодолении сложившегося стереотипа, в соответствии с которым «взятки берут все» и ни одного вопроса решить нельзя без соответствующего вознаграждения и т.д.

Политический механизм противодействия коррупции может складываться из двух частей: механизма текущего управления и механизма безопасности (защищенности и развития). Механизм текущего управления осуществляет непосредственное управление объектом, выполняя решения механизма безопасности (защищенности и развития). Последний механизм является главным, ведущим механизмом, который осуществляет выявление проблем и принятие управленческих решений.

Механизм безопасности (защищенности и развития) распознает проблемы по отклонениям от общепринятых в организации социальных норм (жизненных стандартов) и после предварительного анализа делит их на ординарные и неординарные. Ординарные проблемы направляются в соответствующие структурные подразделения организации для рутинного решения. Другими словами, они передаются исполнительному механизму без какой-либо его перестройки и решаются им с помощью средств традиционного управления (менеджмента).

Содержание политического механизма противодействия коррупции можно определить как совокупность компонентов предметно-объектной среды, отражающих параметры политического воздействия, а также особенности их взаимодействия и взаимовлияния. В контексте такого представления о механизме противодействия коррупции методологическим основанием исследования его сущности и содержания может служить подход, согласно которому в состав механизма могут быть включены следующие компоненты, отражающие качественные характеристики политических отношений:

- ценностно-мировоззренческий;
- нормативно-правовой;
- институционально-организационный;
- функционально-деятельностный.

Значение ценностно-мировоззренческого компонента состоит в том, что требования к антикоррупционной политике не только воспринимаются субъектами политического процесса, но и, осмысливаясь, становятся фундаментом для формирования общенациональной идеологии, потребностей и мотивов деятельности по предотвращению и пресечению коррупционных проявлений.

Важную роль в составе исследуемого механизма играет нормативно-правовой компонент, в рамках которого осуществляется постановка целей, задач, определение средств и источников финансирования деятельности субъектов политической деятельности, распределяются полномочия и предметы ведения, устанавливаются порядок и правила деятельности институтов государства в данной сфере.

В механизме противодействия коррупции нормативно-правовой компонент представлен: нормативными актами международного, межгосударст-

венного уровня; законодательными актами федерального и регионального уровней государственной власти; иными правовыми актами нормативного характера.

Основу институционально-организационного блока политического механизма противодействия коррупции составляют государственные органы законодательной, исполнительной и судебной властей, общественные и иные организации и объединения, бизнес-структуры, граждане, принимающие участие в реализации антикоррупционной политики государства. В него входят подсистемы управления «вертикального и горизонтального расположения»: подсистемы управления на федеральном, региональном, муниципальном и локальном уровнях.

Содержание и структура институционального блока определяются Конституцией РФ, Законом о безопасности и рядом других федеральных законов, а также Стратегией национальной безопасности РФ до 2020 года, Стратегией противодействия коррупции, Национальным планом противодействия коррупции и другими нормативными документами антикоррупционной направленности.

Значимость функционально-деятельностного компонента определяется соотношением содержания поставленных политическим руководством целей, задач и результатов деятельности субъектов противодействия коррупции. При этом основной становится проблема соотношения задач, средств, направленных на их реализацию, путей и способов осуществления деятельности по решению той или иной задачи.

Основные компоненты политического механизма противодействия коррупции не действуют автономно, а лишь во взаимосвязи.

Во втором параграфе второй главы «Политико-правовые принципы и технологии противодействия коррупции в современной России» раскрываются политико-правовые принципы и технологии противодействия коррупции.

Политико-правовые принципы – представляют собой основные идеи, отражающие сущность, назначение, закономерности, закреплённые либо прямо, либо косвенно в правовых нормах и регулирующие отношения в той или иной сфере жизнедеятельности людей.

Наиболее разработанными и применяемыми в теории и практике являются основные принципы обеспечения безопасности, закреплённые в Федеральном законе Российской Федерации от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности». К ним относятся: соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина; законность; системность и комплексность применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организа-

ционных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности; приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности; взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности.

Вместе с тем, данные принципы представляют собой лишь обобщенные требования, которые общество предъявляет к системе обеспечения безопасности в целом.

По мнению некоторых исследователей, при организации управленческой деятельности в сфере обеспечения национальной безопасности, в том числе в процессе противодействия коррупции необходимо учитывать также такие принципы как разделение властей, демократизм, равенство граждан перед законом и судом. Важнейшим принципом является соблюдение взаимной ответственности государства и субъектов, то есть граждан, различных социальных групп, общественных и политических организаций и движений и других структур, функционирующих в рамках определенной политической системы общества.

Политическое управление является, прежде всего, целенаправленным, целесообразным и легитимным процессом, который может быть технологизирован. При этом решение конкретных общественно-политических проблем, в том числе связанных с противодействием коррупции, означает не столько понимание целей и средств их достижения, сколько выработку конкретных способов, методов и приемов их воплощения на практике, т.е. определенных политических, управленческих технологий решения этой задачи.

Политико-правовые технологии представляют собой совокупность последовательно применяемых процедур, приемов и способов деятельности, направленных на наиболее оптимальную и эффективную реализацию целей и задач конкретного субъекта в определенное время и в определенном месте. Иными словами, основной смысл применения политических технологий заключается в оптимизации выполнения разнообразными субъектами своих задач и обязанностей.

Применительно к проблеме борьбы с коррупцией, по мнению автора, политико-правовые технологии направлены также на создание условий противодействия данному явлению. Таковыми, в частности, являются: неподкупность, открытость, честность государственных чиновников, неотвратимость их наказания за коррупцию и т.д. Реализация данных условий и требований возможна только посредством системных и комплексных политико-правовых технологий, осуществляемых в рамках единой государственной антикоррупционной политики.

Политические технологии как совокупность приемов и процедур целенаправленной деятельности не только упорядочивают средства достижения цели, но и закрепляют очередность действий, выработку соответствующих алгоритмов поведения субъекта. Именно алгоритмы вычлениают и закрепляют наиболее оптимальные и эффективные способы решения той или иной задачи, а также дают возможность передавать и тиражировать обретенный опыт.

В структуру политико-правовых технологий, как правило, входят три наиболее значимых компонента: специфические знания; конкретные приемы, процедуры и методики действий; а также различные технико-ресурсные компоненты.

Принципиальная роль знаний обусловлена тем, что политические технологии по сути своей есть воплощение особых форм отражения действительности, которые направлены на нахождение средств и способов проблем, связанных с противодействием коррупции. В этом смысле технологический уровень познания действительности не только представляет собой форму научно-прикладного знания, но и одновременно выражает оценку эффективности антикоррупционной политики.

Конкретные приемы и способы деятельности непосредственно зависят и от наличия тех или иных кадровых структур, технического оснащения, наличия ресурсов, влияющих на содержание политических технологий. Например, применение технологий антикоррупционной политики невозможно без структур, призванных обеспечивать предупреждение и пресечение коррупционных проявлений в системе государственной службы и муниципального управления – так называемых комиссий по этике. Помимо этого реализация антикоррупционной политики предполагает необходимость эффективного использования информационных технологий, а также средств массовой информации.

Системное и комплексное использование политических технологий с опорой на политико-правовые принципы способно обеспечить эффективность государственной антикоррупционной политики.

В третьей главе «**Приоритетные направления государственной политики Российской Федерации по ограничению коррупционной деятельности**» определяются основные направления совершенствования деятельности органов государственной власти по противодействию коррупции.

В первом параграфе третьей главы «**Пути совершенствования нормативно-правовых основ антикоррупционной политики государства**» анализируются наиболее значимые проблемы нормативно-правового регулирования антикоррупционной государственной политики и предлагаются меры по ее совершенствованию.

Важнейшим условием формирования антикоррупционного законодательства является устранение пробелов в правовом поле, связанных с отсутствием четких трактовок и определений, в том числе коррупционных деяний и их признаков, в понятийном аппарате юриспруденции.

Не менее значимым фактором формирования антикоррупционного законодательства является имплементация в отечественное право положений международных конвенций, подписанных и ратифицированных Россией в сфере противодействия коррупции (Европейская конвенция об уголовной ответственности за коррупцию – 1998 года и Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции – 2003 года).

Помимо этого в законодательстве Российской Федерации необходимо закрепить систему комплексного регулирования деятельности публичных должностных лиц. Основным элементом этой системы должно являться единство требований и ограничений, связанных с реализацией публичных полномочий и исполнением служебных обязанностей государственной и муниципальной службы, правоохранительной службы, службы в рядах Вооруженных Сил, судебной и законодательной власти, в государственных компаниях и корпорациях.

Законодательное закрепление условий, препятствующих совершению представителями власти коррупционных правонарушений, определение субъектов, осуществляющих пресечение таких правонарушений, и ответственности лиц, виновных в совершении коррупционных правонарушений необходимо для дальнейшей интеграции Российской Федерации в мировое сообщество как государства, поставившего задачу по защите прав и свобод человека и гражданина в разряд приоритетных.

Крайне необходимо и присоединение Российской Федерации к Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок. Отсутствие результатов работы в этом направлении является одним из основных факторов, способствующих восприятию России как одного из коррумпированных государств мира, о чем свидетельствуют данные Индекса восприятия коррупции, составляемого организацией «Transparency International», а также результаты Доклада группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) по Российской Федерации.

Таким образом, проблемы формирования и совершенствования целостной системы антикоррупционного законодательства носят комплексный характер. При этом очевидно также и то, что в значительной мере они связаны с проблемами компетенции и взаимодействия органов, осуществляющих властные полномочия в сфере противодействия коррупции.

Во втором параграфе третьей главы «Повышение эффективности государственного управления в интересах противодействия корруп-

ции» определяются основные направления совершенствования государственной антикоррупционной политики России в современных условиях.

Наиболее значимым направлением государственной антикоррупционной политики является комплексная реализация организационно-институциональных мер по повышению эффективности государственной службы. Следует отметить, что хотя институт органа исполнительной власти как в странах Западной Европы, так и в России называется одинаково, по сущности правового устройства это совершенно разные институты. В нашей стране институт органа исполнительной власти урегулирован законодательством таким образом, что он является, по сути, органом власти не государства, а того или иного руководителя, его возглавляющего.

Этот институциональный недостаток государственной службы Российской Федерации по сравнению с государственными службами ряда стран образует одну из основных причин коррупции. На практике это проявляется в провоцировании превышения полномочий должностными лицами министерств и ведомств и, соответственно, их неподконтрольности не только обществу, но и вышестоящим органам.

Другим важнейшим направлением преобразований в этой области должно стать установление публично-правового статуса для государственных служащих Российской Федерации, а также исчерпывающее урегулирование статуса всех публичных должностных лиц Российской Федерации. Это в свою очередь, предполагает выстраивание системы жёсткого и регламентированного кадрового отбора на должности государственной (муниципальной) службы, а также законодательное закрепление системы контроля за сделками и финансовыми операциями публичных должностных лиц и членов их семей и введение уголовной и (или) административной ответственности за «незаконное обогащение» публичных должностных лиц.

Реализация на практике данных организационно-институциональных изменений в системе государственной и муниципальной службы будет способствовать сокращению поля для проявлений коррупции. В то же время, очевидно, что никакие преобразования в системе государственного управления не приведут к положительному результату, если не будет обеспечена консолидация усилий всех ветвей и институтов государственной власти, а также гражданского общества по противодействию коррупции.

Гражданское общество может обладать знаниями и связями, необходимыми для решения проблемы коррупции, которыми не обладают ни органы государственной власти (местного самоуправления), ни частный сектор. Поэтому игнорирование гражданского общества при разработке стратегии борьбы с коррупцией означает отказ от использования одного из самых мощных и потенциально эффективных инструментов. Сам факт привлечения гражданского общества к разработке стратегии такой борьбы придаст

процессу противодействия коррупции общенациональный характер и обеспечит эффективность реализации антикоррупционных мер, как на федеральном, так и региональном и местном уровнях.

Для этого необходимо предпринять целый комплекс мер. Прежде всего, необходима, на наш взгляд, государственная поддержка в создании общероссийской сети субъектов гражданского общества, вовлеченных в антикоррупционную деятельность. Помимо этого, в поддержке нуждается также деятельность общественных организаций, отслеживающих случаи, практику и методологию коррупции в России и распространяющих полученную ими информацию. Это необходимо для того, что повысить ответственность самого гражданского общества в решении задач по противодействию коррупции, а также исключить случаи недобросовестного использования антикоррупционной проблематики в интересах достижения конъюнктурных политических целей, нанесения ущерба международному имиджу России.

Таким образом, государственная политика в области борьбы с коррупцией должна предусматривать комплексное осуществление правовых, политических, организационных, технических и финансовых мероприятий, обеспечивающих развитие необходимых механизмов, реализация которых позволит создать серьезные предпосылки для коренного изменения ситуации в сфере противодействия масштабным проявлениям коррупции и антиобщественным действиям связанной с ней преступности.

В **заключении** формулируются теоретические выводы и практические рекомендации, направленные на оптимизацию и дальнейшее совершенствование деятельности федеральных органов законодательной и исполнительной власти, а также иных органов государственной власти Российской Федерации в области противодействия коррупции.

Основные положения диссертации изложены в 6-ти публикациях автора.

Публикации в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ.

1. Любкина Н.А. Антикоррупционная политика России в современных условиях // Среднерусский вестник общественных наук. - Орел, 2012. - № 1. - 0,5 п.л.

2. Любкина Н.А. Политическая коррупция в России: специфика и формы проявления // Среднерусский вестник общественных наук. - Орел, 2012. - № 1. - 0,5 п.л.

Другие публикации по теме исследования

3. Любкина Н.А. Социально-политические и исторические корни коррупции // Вестник Московского государственного социально-гуманитарного института. Научный журнал. – М., 2011. - № 3. – 0,6 п.л.

4. Любкина Н.А. К вопросу о политическом механизме противодействия коррупции в России // Вестник Московского государственного социально-гуманитарного института. Научный журнал. – М., 2011. - № 4. – 0,7 п.л.

5. Любкина Н.А. Коррупция как объект политологического исследования // Доклады межд. науч.-практ. конф. «Современные направления развития гуманитарных наук» (Пекин, 05-13 ноября 2011). – М.: Изд-во «Мэйлер», 2011. – 0,5 п.л.

6. Любкина Н.А. О правовом механизме противодействия коррупции в Российской Федерации // Актуальные вопросы развития Российского государства, гражданского общества и человека. Материалы Общерос. науч. конф. (Москва, 30 ноября 2011). – М.: Изд-во «Экон-информ», 2011. – 0,4 п.л.

Подписано в печать 6.02.2012. Формат 60х84 1/16. Бумага офсетная.
Гарнитура *Times New Roman*. Печ. лист 1,5. Тираж 75 экз. Заказ № 2.

Отпечатано в РИЛ МГГЭИ.

Московский государственный гуманитарно-экономический институт.
107150, Москва, Лосиноостровская, 49.